STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 27095
28 augustus
2015

Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (OPC's)

Nader Rapport

Datum 13 juli 2015

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (OPC's)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 december 2014, nr. 2014002299, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 29 januari 2015, nr. W12.14.0445/III, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding (RvS)

De beschrijving in de inleiding over de OPC's is correct.

2. Normering en effecten overheidsingrijpen

De Afdeling oordeelt dat de normering van de bestaande wet en daarmee de bestaande professionele kinderopvang het uitgangspunt blijft in het wetsvoorstel. De Afdeling uit zorgen over het voortbestaan van de OPC's wanneer de toeslag wegvalt en daardoor de kosten voor veel ouders hoger worden en de opvang door OPC's voor een aantal ouders misschien zelfs onbetaalbaar wordt. De Afdeling adviseert te verduidelijken hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het participatiebeleid van het kabinet in de context dat mensen zelf betrokken zijn bij voorzieningen die ze nodig achten en waarbij de overheid ruimte laat waar het kan.

Participatiesamenleving

Met dit wetsvoorstel wil de regering het van 'onderop' komende initiatief van de OPC's, dat al enige jaren wordt gedoogd, wettelijk verankeren om een kinderopvangvoorziening in stand te houden die ouders voor zichzelf en hun omgeving nodig achten. Dit past in de gedachten van de participatiesamenleving waarbij mensen meer grip willen krijgen op de eigen directe woon- en leefomgeving. Toch zijn hierbij ook wel enige kanttekeningen te plaatsen. Met betrekking tot de kinderopvang is de laatste jaren in toenemende mate sprake van professionalisering en centralisatie van kwaliteits- en veiligheidseisen. Deze ontwikkeling is in gang gezet omdat jonge kinderen kwetsbaar zijn en de eerste levensjaren cruciaal zijn voor de ontwikkeling van kinderen. Vanuit de regering zelf zijn er daarom geen initiatieven ondernomen om onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) kinderopvangvoorzieningen over te laten aan de participatiesamenleving. Met betrekking tot de OPC's blijven de huidige minimumeisen uit de Wko de norm en kan niet op voorhand worden aangenomen dat dit initiatief een verrijking is naast de huidige door de overheid in de Wko opgenomen mogelijkheden van kinderopvang. Buiten de Wko zijn er natuurlijk wel mogelijkheden om in het kader van de participatiesamenleving zelf opvang te organiseren, zolang het maar geen bedrijfsmatig karakter heeft. De regering wil ondanks de hiervoor genoemde kanttekeningen dit initiatief echter wel honoreren en wettelijk verankeren, maar zal rond de veiligheidseisen van de kinderopvang geen concessies doen. Wel wordt het voor OPC's mogelijk gemaakt met betrekking tot de kwaliteitseisen eigen verantwoordelijkheid te nemen. Op deze manier kunnen OPC's in het kader van de participatiesamenleving een bijdrage leveren aan sociale innovatie.

Normering voor OPC's

De Afdeling advisering van de Raad van State oordeelt, dat de normering van de bestaande wet en dus de professionele kinderopvang normerend is voor OPC's. Anders dan de Afdeling stelt, gaat het onderhavige wetsvoorstel niet uit van de normering voor professionele kinderopvang voor OPC's, maar zijn de minimumeisen uit de Wko ten aanzien van kwaliteit en veiligheid een voorwaarde voor het toekennen van een recht op kinderopvangtoeslag aan ouders.

Voor de normstelling voor OPC's is aansluiting gezocht bij de bijzondere positie die ouders hebben ten aanzien van hun kinderen. Het gaat dan om ouderschap en ouderlijk gezag bij keuzes in de opvoeding van eigen kinderen. Het respect voor de bijzondere positie van ouders maakt dat er ruimte wordt geboden aan OPC-ouders om binnen de Wko de kwaliteit in te vullen. Er blijven grote verschillen bestaan tussen opvang door ouders in OPC's en professionele kinderopvang. In de professionele kinderopvang is de beroepskwalificatie een belangrijke kwaliteitseis. Hierdoor zijn beide opvangsoorten niet goed met elkaar vergelijkbaar. Om ervoor te zorgen dat ouders toch onder de Wko opvang in OPC's kunnen verzorgen, is ervoor gekozen om sommige kwaliteitseisen gereguleerd over te laten aan OPC ouders.

Gereguleerd loslaten tot een eigen OPC normering

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is, om de veiligheidseisen uit de Wko ook voor kinderen in OPC's onverkort van toepassing te laten zijn. Tegelijkertijd wordt geregeld dat ouders van de OPC's worden betrokken bij het opstellen van de voor OPC's geldende kwaliteitseisen, in plaats van te moeten voldoen aan alle kwaliteitseisen die de huidige Wko stelt. In de kwaliteitseisen van de Wko (zie paragraaf 4) liggen ook veiligheidsaspecten besloten. De alternatieve bepalingen die de ouders van alle OPC's samen wensen voor kwaliteit, moeten daarom passen bij OPC's, maar ook bij ook bij het beschermend karakter van de Wko. In dit wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen voor OPC's daarom 'gereguleerd losgelaten':

- 'Losgelaten', omdat de minimumkwaliteitseisen voor kinderopvang in OPC's worden aangepast. Dit gebeurt door ouders die de gezamenlijke OPC's vertegenwoordigen, in overleg met het ministerie van SZW en betrokken partijen[1], waarbij bepaalde kwaliteitseisen specifiek voor OPC's worden ingevuld.
- 'Gereguleerd', omdat deze invulling in de vorm van alternatieve bepalingen van de gezamenlijke OPC's (het 'alternatief kwaliteitskader'), vervolgens binnen de Wko en zoals gezegd in overleg met het ministerie wel in de wet- en regelgeving wordt opgenomen.

Dit beantwoordt het idee van de participatiesamenleving, om 'ruimte te laten waar dat kan', zoals genoemd in de door de Afdeling aangehaalde brief van de Minister van BZK en de Staatssecretaris van VWS over het begrip participatiesamenleving. Op verzoek van de OPC's heeft het aanpassen van de kwaliteitseisen geleid tot het aanpassen van de beroepskwalificatie-eis naar een door OPC's zelf te ontwikkelen interne opleiding voor ouders en het niet laten gelden van de bepalingen met betrekking tot de oudercommissie omdat de ouderbetrokkenheid op deze manier al voldoende is geborgd. In de onderliggende regelgeving van dit wetsvoorstel wensen de OPC's verder het niet van toepassing verklaren van het 'vaste gezichtencriterium'. Deze uitgangspunten vormen samen het 'alternatief kwaliteitskader' voor OPC's.

Het formeel regelen van het alternatief kader maakt, dat de veiligheidsaspecten niet in het geding kunnen komen, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit op de wensen van gezamenlijke OPC ouders is afgestemd. Hiermee wil de regering uitwassen voorkomen, ook als er meer OPC's bij komen. De OPC's hebben aangegeven dat andere kwaliteitseisen niet hoeven te worden aangepast. Om die reden wordt, op verzoek van de OPC's zelf, een belangrijk deel van de bestaande kwaliteitseisen ook van toepassing verklaard op de OPC's. Hiermee krijgen de OPC's een eigen normerend kader, waarmee zij uitsluitend voldoen aan kwaliteitseisen die de OPC's zelf kiezen ter invulling van de ouderlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit. Dit volstaat echter niet voor het recht op kinderopvangtoeslag, omdat zoals uit het voorgaande blijkt daarvoor aan alle huidige kwaliteitseisen moet worden voldaan.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1 en 3, is aangepast om de door de Afdeling gewenste verduidelijking aan te brengen over de verhouding tot de participatiesamenleving en de OPC-normstelling. De opmerkingen van de Afdeling over het voortbestaan en de betaalbaarheid van de OPC's is meegenomen in de volgende paragraaf.

3. Proportionaliteit van het instrument

De Afdeling merkt in haar advies op dat voor het niet langer toekennen van kinderopvangtoeslag aan ouders die hun kind laten opvangen in een OPC een dragende motivering noodzakelijk is. De Afdeling doelt hierbij op de verhouding tussen de ontbrekende loonkosten en de uurprijs in OPC's. De Afdeling vraagt zich af of er geen beperkte toeslag mogelijk zou kunnen zijn voor de kosten die OPC's wel maken. Bij de beantwoording wordt de door de Afdeling onder paragraaf 2 genoemde vraag meegenomen om de relatie met het voortbestaan en de betaalbaarheid van OPC's te verduidelijken.

[1] GGD Gemeente Utrecht (i.s.m. Gemeente Amsterdam), GGD-GHOR, VNG, DUO en BZK.

Het toeslaginstrument past niet bij OPC's, ook niet voor gedeeltelijke toeslag

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, hebben OPC ouders geen recht op kinderopvangtoeslag, omdat niet aan alle kwaliteitseisen voor de normstelling voor toeslag wordt voldaan. Daarnaast is in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel genoemd dat de OPC's door hun opzet fraudegevoelig zijn, omdat de financiële werkwijze niet goed controleerbaar is. De aanvragers/afnemers van de kinderopvangtoeslag zijn in een OPC dezelfde personen als de aanbieders van de kinderopvang. Dit levert risico's voor fraude en oneigenlijk gebruik op die niet kunnen worden weggenomen met een gedeeltelijke toeslag.

Het toestaan van OPC's onder de Wko betekent niet, dat het Rijk ook participatie-initiatieven moet financieren. Financiële ondersteuning van participatie-initiatieven is bij uitstek een lokale aangelegenheid. Het is dan ook een lokale afweging van gemeenten of zij OPC's financieel willen ondersteunen. Dat past bij de verantwoordelijkheidsverdeling van dit soort initiatieven. Kinderopvangtoeslag is geen recht van kinderopvangorganisaties of OPC's, maar een compensatie in de kosten van ouders, als de kinderopvangorganisatie aan alle kwaliteitseisen voldoet. Bovendien kan in Nederland geen kinderopvangtoeslag worden ontvangen voor de opvang van eigen kinderen, terwijl OPC ouders dat nu gedeeltelijk wel ontvangen.

OPC's kunnen blijven voortbestaan en blijven betaalbaar

De kosten van kinderopvang bestaan in de professionele kinderopvang gemiddeld voor 70% uit loonkosten (Brancherapport kinderopvang[2]). De uurprijs van OPC's ligt tussen € 1,38 en € 2,40 per uur[3]. Als de gemiddelde uurprijs[4] voor kinderdagverblijven van € 6,84 wordt verminderd met gemiddeld 70% loonkosten, dan zou de prijs voor de overige exploitatiekosten van een OPC gemiddeld € 2,00 per uur kunnen zijn. Compensatie voor de ongeveer 30% exploitatiekosten is dan niet nodig, omdat een OPC een lage uurprijs heeft. De 30% exploitatiekosten zijn vooral inherent aan het omgaan met jonge kinderen in kinderopvang. Bijvoorbeeld veilig voedsel, hygiëne, risico-inventarisatie en veiligheidsmaatregelen. De verhouding van de OPC exploitatiekosten en de financiële draagkracht van ouders maakt, dat de OPC uurprijzen redelijkerwijs uit de ouderbijdragen kunnen worden gedekt.

Een deel van de OPC-kosten krijgen de huidige OPC ouders nu terug via de toeslag. Door het wegvallen van de toeslag zullen de kosten voor OPC ouders stijgen, maar ook dan blijven OPC's voor ouders betaalbaar en hoeven zij niet met sluiting te worden bedreigd. In OPC's zitten kinderen uit verschillende inkomensgroepen, net als in de professionele kinderopvang. De inkomensverdeling onder aanvragers van toeslag voor dagopvang laat zien, dat ongeveer 80% van alle ouders die van kinderopvang gebruik maken een inkomen hebben tussen modaal en drie keer modaal[5]. Het is aannemelijk dat deze verdeling ook geldt voor OPC's waardoor er in principe voldoende financiële ruimte bij OPC's bestaat om ook zonder toeslag te kunnen blijven voortbestaan.

Het toeslaginstrument is gebaseerd op de gemiddelde uurprijs in de professionele kinderopvang en inkomens van ouders. Dat heeft als bijeffect, dat in een OPC juist ouders met de hoogste draagkracht, relatief het minst betalen. Bovenmodale OPC-ouders betalen in de professionele kinderopvang per uur een eigen bijdrage, die hoger is dan de (lage) uurprijs van OPC's, ook als ze in de professionele kinderopvang toeslag ontvangen. Bij een OPC ontvangen deze ouders op de lage OPC uurprijs op dit moment nog een percentage kinderopvangtoeslag. Zij betalen in OPC's veel minder dan in de professionele kinderopvang en relatief minder dan OPC ouders met lage inkomens. Dit toeslageffect, als gevolg van de lage OPC uurprijs, gaat in tegen het Wko principe dat ouders die meer verdienen, ook een hogere eigen bijdrage kunnen betalen. OPC's zouden er daarom voor kunnen kiezen om zelf inkomensgerelateerde tarieven te hanteren tot op of net onder het niveau van de ouderbijdragen (dus niet de uurprijs) in de professionele kinderopvang[6]. Ook ouders uit de laagste inkomensgroepen hoeven dan niet gedwongen over te stappen naar de professionele kinderopvang.

De Afdeling noemt vervolgens de aanname van de OPC's, dat door sluiting van OPC's de kosten voor overheid en maatschappij zouden stijgen. Zowel sluiting als kostenstijging is niet aan de orde, zolang OPC's een uurprijs kunnen rekenen onder het niveau van de professionele kinderopvang. OPC's die zich zorgen maken of OPC's dan betaalbaar blijven voor de laagste inkomens, kunnen overwegen om zelf inkomensgerelateerde ouderbijdragen te gaan innen om zo OPC's voor iedereen betaalbaar te

[2] http://www.kinderopvang.nl/nieuws-en-agenda/nieuws-bericht/?newsitemid=422281216.
[3] Op basis van de website gegevens van 4 van de 6 OPC's (2015).
[4] Dit is tevens de maximum uurprijs voor kinderopvangtoeslag (1e kwartaal 2015) http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/kinderopvangtoeslag/kinderopvangtoeslag_2015/maximumuurtarief.
[5] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/jaarverslagen/2014/05/21/xv-sociale-zaken-en-werkgelegenheid.html.
[6] Zie ouderbijdragentabel kinderopvang http://wetten.overheid.nl/BWBR0017321/geldigheidsdatum_28-04-2015.

houden. Paragraaf 2 van de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel is aangepast met een kostenonderbouwing.

4. Mate van overheidsingrijpen

De Afdeling merkt op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven, dat het wetsvoorstel voor OPC ouders ruimte creëert om aan een aantal kwaliteitsaspecten zelf invulling te geven. In artikel 1.57, tweede lid, is opgenomen over welke kwaliteitseisen nadere regels kunnen worden gesteld. De Afdeling adviseert de in artikel 1.57, tweede lid, opgenomen opsomming op zo'n wijze te formuleren dat dit een limitatieve opsomming betreft. Met de in artikel 1.57, tweede lid, opgenomen formulering is bewust aangesloten bij de formulering van de artikelen 1.50, tweede lid, en artikel 1.56b, tweede lid, waarin eenzelfde delegatiegrondslag is opgenomen voor kindercentra en gastouderopvang. Voor deze laatste twee categorieën is het derhalve ook mogelijk regels te stellen met betrekking tot andere dan in de artikelen 1.50, tweede lid, en 1.56b, tweede lid, opgenomen kwaliteitseisen. Indien hier gebruik van zou worden gemaakt, is het wenselijk dat ook voor OPC's een ruimere grondslag is opgenomen in artikel 1.57, tweede lid, en dat deze regels dan ook voor OPC's kunnen gaan gelden. In dat licht is het van belang om voor de OPC's dezelfde delegatiegrondslag te handhaven.

5. Redactionele bijlage

De redactionele bijlage betreft een vernummering van artikel I, onderdeel W, artikel 3.8l in 3.8k. Deze opmerking van de Afdeling is niet overgenomen. Hoewel gelet op de huidige Wko het laatste artikel 3.8j is en gelet hierop een daar achter te plaatsen artikel 3.8k zou moeten zijn, is ervoor gekozen het volgende artikel aan te duiden met 3.8l. De reden hiervoor is dat in het wetsvoorstel versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen (kamerstukken 34 045), dat eveneens de Wko wijzigt, reeds een nieuw artikel 3.8k is opgenomen.

Ten slotte is van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de samenloop te regelen met het bij koninklijke boodschap van 23 april 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (Kamerstukken 34 195).

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.

Advies Raad van State

No. W12.14.0445/III
's-Gravenhage, 29 januari 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 december 2014, no.2014002299, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen met het oog op het regelen van de ouderparticipatiecrèches. Deze verkrijgen een afzonderlijke wettelijke status en moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, die in de plaats komen van de geldende beroepskwalificatie-eisen. De kinderopvangtoeslag komt te vervallen.
Hierdoor worden de ouderparticipatiecrèches in hun voortbestaan bedreigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het wetsvoorstel verduidelijking behoeft in het licht van het beleid van de overheid gericht op eigen initiatief en vrijwillige inzet van de omgeving. De Afdeling adviseert daarbij tevens in te gaan op de vraag waarom het wettelijk kader van kwalificatie-eisen van professionele kinderopvang normerend zou moeten zijn voor een alternatieve vorm van kinderopvang zoals bij de ouderparticipatiecrèches.
Voorts behoeft de keuze om in het geheel geen kinderopvangtoeslag meer toe te kennen een dragende motivering, nu ouders geconfronteerd zullen blijven met kosten die gemaakt moeten worden om het wettelijke vereiste kwaliteits- en veiligheidsniveau te kunnen bieden voor de opvang van hun kinderen.
De Afdeling adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering noodzakelijk en als aanpassing van het voorstel wenselijk.

1. Inleiding

Een ouderparticipatiecrèche (OPC) is een kindercentrum waar minstens één van de ouders van elk kind onbetaald een deel van de opvang verzorgt. Op deze vorm van kinderopvang is artikel 1.57 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) van toepassing. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de opvang van de kinderen, voor het beleid, voor de wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd, en de organisatie van het kindercentrum geheel door de ouders van de kinderen die worden opgevangen worden gedragen. Zij moeten zorgdragen voor een verantwoorde kinderopvang en moeten dan ook voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen.[1]
OPC's voldoen thans niet aan de beroepskwalificatie-eis en het 'vaste gezichtencriterium', maar de ouders van kinderen in een OPC ontvangen wel kinderopvangtoeslag.[2]

Deze situatie wordt al geruime tijd gedoogd. Omdat dit niet wenselijk wordt geoordeeld, wordt met dit wetsvoorstel de positie van de OPC uitdrukkelijk geregeld. Daartoe wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de voorschriften voor de reguliere kinderopvangcentra en de gastouderopvang. Gelet op het bijzondere karakter van de OPC's worden de bepalingen met betrekking tot de voorschoolse educatie, de oudercommissie en de geschillencommissie niet overgenomen en is er geen sprake meer van kinderopvangtoeslag. Verder wordt er ruimte gecreëerd voor de ouders om aan een aantal kwaliteitsaspecten zelf invulling te geven in plaats van de beroepskwalificatie-eis en het vaste gezichtencriterium.

2. Normering en effecten overheidsingrijpen

Ouders regelen de opvang voor hun kinderen op de wijze die bij hen past. In een OPC wordt de opvang van kinderen door de ouders zelf verzorgd en niet door gediplomeerde beroepskrachten. Tegelijkertijd blijft de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor een goed stelsel van kinderop-

[1] Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, blz. 85. Artikel 157, eerste lid, Wko stelt voor de toepassing van artikel 1.50, eerste lid, de ouders gelijk met het personeel en de beroepskrachten. Verder is ook het tweede lid van artikel 1.50, dat de kwaliteitseisen nader uitwerkt, op ouders van een OPC van overeenkomstige toepassing.

[2] De ouders voldoen niet aan de beroepskwalificatie-eis voor pedagogisch medewerkers (art. 3 Bko en art. 4 Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012). Het 'vaste gezichten-criterium' houdt in dat kinderen door een maximum aantal verschillende medewerkers worden begeleid, waarvan er altijd één op de groep aanwezig is, zodat er altijd voor elk kind ten minste één voor hem bekende medewerker is (art. 4 Bko en art. 5. Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012).

vang, toezicht houden op naleving van de in de Wko gestelde veiligheidseisen, aldus de toelichting.[3]
Door kwaliteitseisen te stellen voor de kinderopvang en toezicht te houden op de naleving hiervan, waarborgt de overheid dat er sprake is van een verantwoorde en veilige omgeving waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen.
Voor de OPC voorziet het wetsvoorstel in een specifieke uitzondering op en een vervanging van de beroepskwalificatie-eis en het vaste gezichtencriterium.
De Afdeling merkt op dat andere kwaliteitseisen, bijvoorbeeld met betrekking tot de ruimte die bestemd is voor de kinderopvang als ook de verklaring omtrent het gedrag (VOG), blijven gelden. Uitgangspunt blijft de normering van de bestaande wet en daarmee van de bestaande professionele kinderopvang.

Met dit wetsvoorstel wordt, zo stelt de toelichting, tegemoetgekomen aan de maatschappelijke wens tot ruimte voor participatie-initiatieven in de samenleving waarin eigen verantwoordelijkheid centraal staat. Die verantwoordelijkheid betekent ook dat ouders de OPC's zelf zullen moeten financieren.[4]
Met het wegvallen van de toeslag worden de uurtarieven in de OPC's dan voor veel ouders hoger en wellicht voor een aantal ouders onbetaalbaar.[5]
Dit wordt als een gevaar gezien voor het op termijn voortbestaan van de OPC's. Bij het wegvallen van OPC's is het alternatief dat ouders hun kinderen onder zullen moeten brengen bij de reguliere opvang waarvoor de kosten voor overheid en maatschappij per saldo hoger liggen.[6]

Het risico dat deze OPC's in hun voortbestaan worden bedreigd doet de vraag rijzen hoe het wetsvoorstel geduid moet worden in de context van de ontwikkeling van de samenleving waarin mensen zelf betrokken zijn bij voorzieningen die zij nodig achten. Daarbij past 'een overheid die ruimte laat waar het kan en niet intervenieert als de samenleving zelf oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken aandraagt. Maar ook een overheid die eventuele hindernissen voor zelforganisatie en samenredzaamheid wegneemt en mensen faciliteert om zelf de zorg en ondersteuning op zich te nemen', zoals het kabinet in zijn brief over de participatiesamenleving tot uitdrukking brengt.[7]

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het participatiebeleid. Zij adviseert daarbij in te gaan op de vraag waarom het geldende wettelijke kader van kwalificatie-eisen voor professionele kinderopvang normerend zou moeten zijn voor een alternatieve vorm van kinderopvang zoals bij OPC's.

3. Proportionaliteit van het instrument

Met het wetsvoorstel komt het recht op kinderopvangtoeslag in zijn geheel te vervallen, waarbij een relatie wordt gelegd met de loonkosten, die ontbreken bij de OPC's, omdat voor de OPC's geen beroepskwalificatie geldt.[8] Omdat de OPC's geen loonkosten maken, is de uurprijs voor deze ouders gemiddeld lager, dan voor ouders die een inkomensgerelateerde bijdrage betalen voor de opvang in een kindercentrum. OPC's maken evenwel andere, noodzakelijke kosten om te kunnen functioneren, ook kosten verbonden met regelgeving, zo blijkt uit de toelichting.[9] Voor de dekking van deze kosten kan door OPC's de ruimte worden benut die zij hebben in het vragen van een ouderbijdrage. Daarmee zijn zij nog steeds een alternatief voor opvang in een kindercentrum en is er ruimte om zonder toeslag te blijven bestaan, aldus de toelichting.[10]

De OPC's wijzen er in hun reactie op de internetconsultatie op dat de kinderopvangtoeslag op dit moment is vormgegeven als een proportionele bijdrage in alle met geregistreerde opvang gepaard gaande kosten. De toeslag bedraagt immers voor iedereen een inkomensafhankelijk percentage van het totale factuurbedrag, dat in alle vormen van opvang ook de kosten voor huur, energie, leer- en speelmiddelen dekt. Verder worden de kosten ook bepaald door de eisen die de wet- en regelgeving aan de OPC's stelt (kosten voor VOG en de verplichte brandmelder- en ontruimingsinstallatie).[11]
De OPC's erkennen dat de tarieven door het ontbreken van de loonkosten fors lager zijn dan in de erkende vormen van opvang. Maar zij maken wel andere kosten die onder meer gemaakt worden om

---

[3] Paragraaf 1 van de toelichting.
[4] Paragraaf 2 van de toelichting.
[5] Zie hierna onder punt 3.
[6] Verwezen zij naar de Brief van de Wethouder voor Volksgezondheid, Welzijn/WMO, Diversiteit en Stationsgebied van de gemeente Utrecht, V. Everhardt van 13 maart 2014. Daarin wordt melding gemaakt van een uurprijs van € 2,– à € 3,– voor de OPC tegenover uurprijzen van € 5,– tot € 8,– voor de regulier opvang. Verwezen zij ook naar de internetconsultatie.
[7] Brief van de Ministers van BZK en Staatssecretaris van VWS op de motie Slob om een nadere invulling van het begrip participatiesamenleving in relatie tot decentralisaties en het mantelzorg- en vrijwilligersbeleid (Kamerstukken II 2014/15, 29 538, nr. 173, blz. 4).
[8] Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 232, blz. 5. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 265, blz. 2–3.
[9] Paragraaf 2 van de toelichting.
[10] Paragraaf 2, laatste alinea, van de toelichting.
[11] De kosten voor een VOG zijn met ingang van 1 januari 2015 vervallen.

het wettelijk vereiste kwaliteits- en veiligheidsniveau te kunnen aanbieden. Naar hun oordeel zou dat moeten terugkomen in een (beperkt) recht op toeslag.

Zoals gesteld legt de toelichting wel een relatie met de loonkosten, en maakt zij ook in het algemeen melding van de overige kosten die bepalend zijn voor de hoogte van de uurprijs, maar ontbreekt een uiteenzetting die inzicht geeft in hoe deze kosten zich tot elkaar verhouden, en waarom tegenover de door de OPC's wel gemaakte kosten niet een (beperkte) kinderopvangtoeslag zou moeten staan.
De keuze om helemaal geen kinderopvangtoeslag meer toe te kennen aan ouders die opteren voor kinderopvang in een OPC ontbeert dan ook een dragende motivering.

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het wetsvoorstel dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Mate van overheidsingrijpen

Blijkens de toelichting wordt er ruimte gecreëerd voor de ouders om aan een aantal kwaliteitsaspecten zelf invulling te geven.[12] Daaraan is uitvoering gegeven in artikel 1.57, tweede lid. De in het tweede lid van artikel 1.57 gebezigde formulering laat evenwel de mogelijkheid open dat de minister ook nog andere aanvullende eisen kan stellen.[13]

De Afdeling adviseert in artikel 1.57, tweede lid, een limitatieve opsomming op te nemen van de onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld kunnen worden.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[12] Artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel Q.
[13] 'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de kwaliteit van ouderparticipatieopvang bij een ouderparticipatiecrèche. Deze regels kunnen betrekking hebben op...'.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.14.0445/III

– In artikel I, onderdeel W, artikel 3.8l vernummeren in: 3.8k.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet ….. tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is regels te stellen inzake de ouderparticipatiecrèches, teneinde te bewerkstelligen dat het maatschappelijke initiatief van de ouderparticipatiecrèche kan blijven bestaan met een kwaliteitskader dat past bij het specifieke karakter van ouderparticipatieopvang binnen het kader van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische rangschikking worden de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:

   geregistreerde ouderparticipatiecrèche: een als ouderparticipatiecrèche in het register kinderopvang ingeschreven ouderparticipatiecrèche als bedoeld in artikel 1.46, tweede lid;
   ouderparticipatiecrèche: een voorziening waar ouderparticipatieopvang plaatsvindt, niet zijnde het woonadres van een participerende ouder;
   ouderparticipatieopvang: kinderopvang die plaatsvindt door ten minste een van de ouders van elk van de kinderen die wordt opgevangen, en die daarvoor geen bezoldiging ontvangt;
   participerende ouder: ouder die ouderparticipatieopvang verzorgt;

2. In de begripsomschrijving *college* wordt 'of voorziening voor gastouderopvang' vervangen door: , voorziening voor gastouderopvang of ouderparticipatiecrèche.

3. In de begripsomschrijving *houder* wordt in onderdeel a 'of een gastouderbureau' vervangen door: ', een gastouderbureau of een ouderparticipatiecrèche'.

4. In de begripsomschrijving *kindercentrum* wordt na 'gastouderopvang' ingevoegd: en niet zijnde een ouderparticipatiecrèche.

B

In het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 3, wordt 'en gastouderbureaus' vervangen door: , gastouderbureaus en ouderparticipatiecrèches.

C

Artikel 1.45 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'of gastouderbureau' vervangen door: , gastouderbureau of ouderparticipatiecrèche.

2. In het derde lid wordt 'of een voorziening voor gastouderopvang' vervangen door: , een voorziening voor gastouderopvang of een ouderparticipatiecrèche.

D

Artikel 1.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'of de voorziening voor gastouderopvang' vervangen door ', de voorziening voor gastouderopvang of de ouderparticipatiecrèche' en wordt 'waarbij de datum van ingang van de exploitatie als startdatum van de registratie wordt opgenomen' vervangen door ', waarbij de datum

van ingang van de exploitatie als startdatum van de registratie wordt opgenomen en waarbij de ouderparticipatiecrèche als ouderparticipatiecrèche wordt geregistreerd’.

2. In het derde lid wordt ‘of gastouderbureau’ vervangen door ‘, het gastouderbureau of de ouderparticipatiecrèche’ en wordt ‘onderscheidenlijk de voorziening voor gastouderopvang’ vervangen door ‘, de voorziening voor gastouderopvang of de ouderparticipatiecrèche’.

E

Artikel 1.47 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘of van een gastouderbureau’ vervangen door: , van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche.

2. In het derde lid wordt ‘of van een gastouderbureau’ vervangen door ‘, van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche’ en wordt ‘of een voorziening voor gastouderopvang’ vervangen door ‘, een voorziening voor gastouderopvang of een ouderparticipatiecrèche’.

F

In artikel 1.47a, eerste en tweede lid, wordt ‘of een voorziening voor gastouderopvang’ telkens vervangen door: , een voorziening voor gastouderopvang of een ouderparticipatiecrèche.

G

In artikel 1.47b, derde lid, wordt ‘en voorzieningen voor gastouderopvang’ vervangen door: , voorzieningen voor gastouderopvang of ouderparticipatiecrèches.

H

Aan artikel 1.49 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Een houder van een ouderparticipatiecrèche biedt verantwoorde ouderparticipatieopvang aan waaronder wordt verstaan opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

I

Artikel 1.51 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. De houder van een ouderparticipatiecrèche voert een beleid dat ertoe leidt dat de veiligheid en de gezondheid van de op te vangen kinderen in de door hem geëxploiteerde ouderparticipatiecrèche zoveel mogelijk is gewaarborgd. De houder van de ouderparticipatiecrèche legt, voor zover hierin niet wordt voorzien bij of krachtens andere wet- en regelgeving, in een risico-inventarisatie schriftelijk vast welke risico’s de opvang van kinderen met zich brengt.

J

In artikel 1.51a, eerste lid, wordt ‘of een gastouderbureau’ vervangen door ‘, van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche’ en wordt ‘of de gastouders’ vervangen door ‘, de gastouders of de participerende ouders’.

K

Artikel 1.51b, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘of van een gastouderbureau’ vervangen door: , van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche.

2. In het tweede lid wordt ‘of gastouderbureau’ vervangen door: , van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche.

3. In het derde lid wordt ‘of gastouderbureau’ telkens vervangen door ‘, van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche’, wordt ‘een gastouder’ vervangen door ‘een gastouder, een participerende ouder’ en wordt ‘of van dat gastouderbureau’ vervangen door ‘, van dat gastouderbureau of van die ouderparticipatiecrèche’.

4. In het vijfde lid wordt ‘of van een gastouderbureau’ vervangen door ‘, van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche’.

L

Artikel 1.51c

1. In het eerste lid wordt in onderdeel a ‘of gastouderbureau’ vervangen door: , van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche.

2. in het tweede lid wordt ‘of van een gastouderbureau’ vervangen door: , van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche.

3. In het derde lid wordt ‘of van een gastouderbureau’ vervangen door: , van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche.

M

In artikel 1.52, eerste lid, wordt ‘Kinderopvang’ vervangen door: Kinderopvang in een kindercentrum of een voorziening voor gastouderopvang.

N

In artikel 1.53 wordt ‘kindercentra’ telkens vervangen door: kindercentra en ouderparticipatiecrèches.

O

Na artikel 1.54a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.54b

1. De houder van een ouderparticipatiecrèche informeert de ouders wier kinderen in de ouderparticipatiecrèche worden opgevangen en een ieder die daarom verzoekt over het te voeren beleid, bedoeld in deze paragraaf.

2. De houder van een ouderparticipatiecrèche informeert de ouders van de kinderen die in die ouderparticipatiecrèche worden opgevangen, over een inspectierapport als bedoeld in artikel 1.63, eerste lid, inzake zijn ouderparticipatiecrèche.

3. Het informeren, bedoeld in het tweede lid, vindt plaats doordat de houder het inspectierapport zo spoedig mogelijk na ontvangst op zijn website plaatst zodanig dat het rapport voor de ouders gemakkelijk vindbaar is dan wel, indien de houder geen eigen website heeft, ter inzage legt op een voor de ouders toegankelijke plaats.

4. Bij regeling van Onze Minister kunnen ten behoeve van een goede uitvoering van dit hoofdstuk regels worden gesteld met betrekking tot de informatie die de houder van een ouderparticipatiecrèche verplicht is beschikbaar te stellen aan een ouder.

P

Artikel 1.55 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘of in een voorziening voor gastouderopvang’ vervangen door: , een voorziening voor gastouderopvang of een ouderparticipatiecrèche.

2. In het tweede lid wordt ‘of van het gastouderbureau’ vervangen door: , van het gastouderbureau of van de ouderparticipatiecrèche.

Q

Artikel 1.57 komt te luiden:

Artikel 1.57

1. De houder van een ouderparticipatiecrèche organiseert de ouderparticipatieopvang op zodanige wijze, voorziet de ouderparticipatiecrèche zowel kwalitatief, als kwantitatief zodanig van participerende ouders en materieel, draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, en voert een zodanig pedagogisch beleid dat een en ander redelijkerwijs leidt tot verantwoorde ouderparticipatieopvang. Ter uitvoering van de eerste volzin besteedt de houder van de ouderparticipatiecrèche in ieder geval aantoonbaar aandacht aan het aantal participerende ouders in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de groepsgrootte en de opleiding van de participerende ouders.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de kwaliteit van ouderparticipatieopvang bij een ouderparticipatiecrèche. Deze regels kunnen betrekking hebben op:
   a. de veiligheid en de gezondheid;
   b. de opleiding waaraan de participerende ouders voldoen;
   c. het aantal participerende ouders in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie;
   d. het aantal uren per week dat de participerende ouder aanwezig is op de ouderparticipatiecrèche.
   e. de groepsgrootte;
   f. het pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk;
   g. de accommodatie en de inrichting van de ruimte die bestemd is voor ouderparticipatieopvang;
   h. de beschikbare ruimte voor kinderen.

3. Artikel 1.50, derde tot en met elfde lid, is van toepassing, met dien verstande dat voor ‘een kindercentrum’ wordt gelezen ‘een ouderparticipatiecrèche’ en dat het achtste lid uitsluitend van toepassing is op een persoon die als stagiair werkzaam is.

R

In artikel 1.61, tweede lid, wordt ‘een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau’ vervangen door: , een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een ouderparticipatiecrèche.

S

In artikel 1.62, tweede lid, wordt ‘en geregistreerd gastouderbureau’ vervangen door: , geregistreerd gastouderbureau en geregistreerde ouderparticipatiecrèche.

T

Artikel 1.63, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b vervalt: of.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een komma en ‘of’, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

   d. de houder van een ouderparticipatiecrèche.

U

Artikel 1.65 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘of een gastouderbureau’ vervangen door: , een gastouderbureau of een ouderparticipatiecrèche.

2. In het derde lid wordt in de aanhef ‘een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang’ vervangen door ‘een kindercentrum, een gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang of een ouderparticipatiecrèche’ en wordt in onderdeel a ‘of een voorziening voor gastouderopvang’ vervangen door ‘, een voorziening voor gastouderopvang of een ouderparticipatiecrèche’.

V

Artikel 1.66 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘of een gastouderbureau’ vervangen door: , een gastouderbureau of een ouderparticipatiecrèche.

2. In het tweede lid wordt ‘of het gastouderbureau’ vervangen door ‘, het gastouderbureau of de ouderparticipatiecrèche’ en wordt ‘of dat gastouderbureau’ vervangen door ‘, dat gastouderbureau of die ouderparticipatiecrèche’.

W

Aan hoofdstuk 3, paragraaf 1, wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 3.8l

1. Indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een in het register kinderopvang ingeschreven kindercentrum of een in het register peuterspeelzaalwerk ingeschreven peuterspeelzaal een ouderparticipatiecrèche is, verricht de toezichthouder bij die mogelijke ouderparticipatiecrèche een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62, tweede lid. Dit onderzoek vindt plaats uiterlijk 6 weken na een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, volgt dat sprake is van een ouderparticipatiecrèche, besluit het college, zonder een daaraan voorafgaand verzoek van de houder, de inschrijving van die ouderparticipatiecrèche in het register kinderopvang of in het register peuterspeelzaalwerk met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te wijzigen in een registratie als ouderparticipatiecrèche. Indien het college hiertoe besluit, verwerkt het college dit in het register kinderopvang of in het register peuterspeelzaalwerk.

3. Indien het besluit, bedoeld in het tweede lid, niet uiterlijk 6 weken na het in het eerste lid bedoelde tijdstip is genomen, kan Onze Minister overeenkomstig het tweede lid besluiten, zonder een daaraan voorafgaand verzoek van de houder. Indien Onze Minister hiertoe besluit, verwerkt Onze Minister dit in het register kinderopvang of in het register peuterspeelzaalwerk.

ARTIKEL II

Deze artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding, probleem en doel

Ouders regelen de opvang voor hun kinderen op de wijze die bij hen past. Voor ongeveer 120 kinderen in Nederland betekent dit dat zij naar een ouderparticipatiecrèche (OPC) gaan. In een OPC verzorgt minstens één van de ouders van elk kind onbetaald een deel van de opvang op de crèche. Dit betekent dat het in een OPC niet gebruikelijk is te werken met gediplomeerde beroepskrachten. In Nederland bestaan zeven OPC's. In het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) staan er zes daarvan ingeschreven als kindercentrum en één als peuterspeelzaal[1]. Dit wetsvoorstel beoogt te regelen dat de OPC's als aparte categorie worden opgenomen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko). Bij opname van de OPC's in de Wko krijgen de OPC's meer vrijheid om binnen de Wko bepaalde kwaliteitseisen naar eigen inzicht vorm te geven. Dit hangt samen met het gegeven dat de opvang van de kinderen door de ouders zelf wordt verzorgd en niet door gediplomeerde beroepskrachten. Op die manier wordt er meer ruimte geboden aan de eigen verantwoordelijkheid van OPC-ouders. Tegelijkertijd blijft de overheid, vanuit haar verantwoordelijkheid voor een goed stelsel van kinderopvang, toezicht houden op de naleving van de in de Wko gestelde veiligheidseisen. Onder de Wko is het alleen mogelijk om bedrijfsmatige opvang van kinderen toe te staan, waarbij aan kwaliteit- en veiligheidseisen uit de Wko wordt voldaan. Jonge kinderen vormen een kwetsbare groep, die vanuit de overheid op bescherming moet kunnen rekenen wanneer hun ouders arbeid en zorg willen combineren.

Het stellen van kwaliteitseisen aan de opvang van jonge kinderen wordt ook door de OPC's zelf als een belangrijk punt gezien. De werkwijze van OPC's vraagt op een aantal punten om meer ruimte om de opvang in te richten op een manier die past bij de aard van de OPC's. Dat is onder de huidige Wko niet mogelijk. In de brief van 5 maart 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer[2] is de spanning geschetst tussen het voortbestaan van OPC's in relatie tot het kinderopvangstelsel, omdat de OPC's niet aan alle kwaliteitseisen voldoen. Zo voldoen de ouders die hun eigen kinderen en andere kinderen opvangen in de OPC niet aan de beroepskwalificatie-eis voor pedagogisch medewerker en wordt eveneens niet voldaan aan het vaste gezichtencriterium[3]. Ondanks dat de OPC's niet aan alle kwaliteitseisen voldoen, worden zij onder de huidige Wko gedoogd. Zes van de zeven OPC's worden aangemerkt als kindercentrum en ouders die hun kind laten opvangen in een OPC hebben om die reden recht op kinderopvangtoeslag. Het is echter niet langer wenselijk deze gedoogsituatie in stand te houden en met dit wetsvoorstel wordt deze gedoogsituatie dan ook beëindigd. Omdat de OPC-ouders het werken met kwaliteitseisen zelf ook belangrijk vinden is het wenselijk om de OPC's, met andere kwaliteitseisen, toch in de Wko op te nemen en daarmee hun voortbestaan mogelijk te maken, maar met eigen financiering. De invulling van wettelijke kwaliteitseisen wordt gedeeltelijk overgelaten aan de OPC's zelf, waarmee de overheid op deze punten gedeeltelijk terugtreedt in verantwoordelijkheden. Dit gebeurt zonder de veiligheid en kwaliteit van kinderen onder de Wko geheel los te laten.

2. Gevolgen van het wetsvoorstel voor het recht op kinderopvangtoeslag voor ouders van kinderen in een OPC

Met dit wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan de maatschappelijke wens tot ruimte voor participatie-initiatieven in de samenleving, waarin eigen verantwoordelijkheid centraal staat. Die verantwoordelijkheid betekent ook dat ouders de OPC's zelf financieren[4]. Dit ligt voor de hand, omdat de grootste kostenpost in de kindercentra, de loonkosten, in OPC's ontbreekt en er in OPC's geen beroepskwalificaties van ouders worden gevraagd, waardoor de overheid deze kwaliteitswaarborg aan ouderlijke verantwoordelijkheid overlaat. Als gevolg van professionalisering in de afgelopen jaren, hebben ouders onder het stelsel van de Wko geen recht op kinderopvangtoeslag voor de zorg over eigen en andermans kinderen, als er geen sprake is van beroepskwalificatie. Dus ook niet in een OPC. In lijn met de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer regelt dit wetsvoorstel daarom ook dat er geen recht is op kinderopvangtoeslag voor OPC-ouders. Het recht op kinderopvangtoeslag is verbonden aan het gebruik van professionele kinderopvang en daarmee met de beroepskwalificatie-

---

[1] De Gemeente Amsterdam en de OPC-peuterspeelzaal bezinnen zich op dit moment op een standpunt, rond de vraag of de OPC peuterspeelzaal een peuterspeelzaal onder de Wko wordt, of een OPC.

[2] Kamerstukken II 2013/14 31 322, nr. 232 e.v.

[3] De ouders voldoen niet aan de beroepskwalificatie-eis voor pedagogisch medewerkers. Ze voldoen ook niet aan het 'vaste gezichtencriterium'. Dit laatste houdt in dat kinderen door een maximum aantal verschillende medewerkers worden begeleid, waarvan er altijd één op de groep aanwezig is, zodat er altijd voor elk kind ten minste één voor hem bekende medewerker is.

[4] In de motie van Hijum – van Gent (Kamerstukken II 2011/12, 31 322, nr. 159) is gevraagd te onderzoeken of de gemeenten het voortbestaan van OPC's zouden willen faciliteren. In het kader van dit onderzoek is gebleken, dat gemeenten hiertoe geen mogelijkheden zien. Dit is een gemeentelijke beslissing.

eis van pedagogisch medewerkers en andere kwaliteitseisen van de kindercentra. De grondslag van de kinderopvangtoeslag is de Wko, waarin staat dat toeslag mogelijk is voor ouders in kindercentra en in de gastouderopvang. Als aan alle kwaliteitseisen wordt voldaan, wordt een nieuw kindercentrum in het register ingeschreven als kindercentrum. Op grond van het hierbij toegekende nummer kunnen ouders kinderopvangtoeslag aanvragen. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld, dat OPC's niet langer als kindercentrum in het register kunnen worden ingeschreven, omdat de kwaliteitseisen voor kindercentra gelden voor de professionele kinderopvang met beroepskrachten en de OPC's eigen kwaliteitseisen krijgen.

Er is, zoals in de eerdergenoemde brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer is aangegeven, gezocht naar mogelijkheden om kinderopvangtoeslag voor OPC's te behouden als de gedoogsituatie wordt opgeheven. De conclusie is dat de OPC's een kwetsbaar element vormen in het stelsel van de kinderopvangtoeslag. Het recht op kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het contract dat tussen de ouders en de aanbieders van kinderopvang wordt gesloten en de daarin gemaakte afspraken over omvang en prijs. Bij de OPC's doet zich de bijzonderheid voor dat aanbieders en afnemers van de kinderopvang dezelfde personen zijn, als degenen die de toeslag aanvragen. Dezelfde personen werken ook op wekelijkse basis nauw met elkaar samen binnen de OPC's. De Belastingdienst wijst er dan ook op dat dit fraudegevoelig is en dat het nauwelijks te controleren is of de in het contract vastgelegde gegevens overeenkomen met de werkelijkheid. Regulering van de OPC's binnen het toeslagstelsel brengt dan ook het gevaar met zich mee dat dit personen en organisaties aantrekt die minder geïnteresseerd zijn in de ideële overwegingen van de huidige OPC's.

Daarnaast is het ook de bedoeling om te voorkomen, dat een situatie voor OPC's wordt ingericht, die druk uitoefent op de kwaliteitseisen in de professionele kindercentra. Dat probleem doet zich met name voor, als de OPC's zonder aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen, toch recht op kinderopvangtoeslag voor OPC ouders zouden hebben. Met dit wetsvoorstel voor OPC's wordt rekening gehouden met het specifieke karakter van de OPC's en tegelijkertijd met de noodzaak tot bescherming van alle kinderen die bedrijfsmatig worden opgevangen, dus ook in OPC's. Dat betekent dat veel bepalingen uit de Wko, met name veiligheidseisen, voor OPC's ook van toepassing zijn. Ten aanzien van andere kwaliteitseisen wordt juist ruimte geboden aan de OPC's binnen de Wko. Zo ontstaat een duidelijker onderscheid tussen de eisen voor kinderopvang door beroepskrachten en die van opvang door ouders in OPC's.

Het ligt niet voor de hand dat de OPC's, net als gastouders, toch kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen. De gastouders moeten echter sinds 2010, net als beroepskrachten in de kindercentra, beschikken over een beroepskwalificatie. Dit omdat ouders van kinderen die bij gastouders worden opgevangen anders niet in aanmerking kunnen komen voor kinderopvangtoeslag. In de gastouderopvang wordt bovendien geen toeslag toegekend voor het opvangen van eigen kinderen, hetgeen in de OPC's onder de gedoogsituatie op dit moment wel het geval is. Dit laatste is onwenselijk.

Wanneer het recht op toeslag voor ouders in OPC's wegvalt, blijft de mogelijkheid voor OPC's om van ouders voor deze vorm van opvang een eigen bijdrage te vragen, die ouders anders immers ook zouden moeten betalen voor professionele kinderopvang in een kindercentrum, bijvoorbeeld een inkomensgerelateerde bijdrage of een vast bedrag. Deze bijdrage komt naast of boven hun participatie-inzet van ongeveer 20% van de tijd dat hun kind op de OPC aanwezig is. Opvang in een OPC is een bewuste keuze van ouders. Hun eigen inzet is eveneens een bewuste keuze. Waar kinderopvang ook een arbeidsmarktinstrument is, zijn OPC ouders voor de uren dat zij ervoor kiezen zelf voor de kinderen te zorgen niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Dat is een privékeuze die met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt.

De toeslag aan ouders van kinderen in de professionele kindercentra is zodanig, dat de kindercentra voor alle inkomensgroepen toegankelijk is. Een gelijk level playing field voor de markt van kinderopvang blijft in stand als er door het wetsvoorstel geen marktverstoring plaatsvindt en er geen aanbieders van kinderopvang zijn die met lagere kwaliteitscriteria opvang aanbieden onder de prijs in de kindercentra en daarmee de kwaliteit in de professionele kinderopvang onder druk zetten. Zoals genoemd hebben OPC's geen loonkosten. De uurprijs voor OPC-ouders is gemiddeld lager, dan wat ouders als inkomensgerelateerde bijdrage betalen bij opvang in een kindercentrum. OPC's hebben kosten om te kunnen draaien, ook kosten verbonden met regelgeving. Voor de dekking van deze kosten kan door OPC's de ruimte worden benut die ze hebben in het vragen van een ouderbijdrage. Daarmee zijn OPC's nog steeds een alternatief voor opvang in een kindercentrum en is er ruimte om zonder toeslag te blijven voortbestaan.

3. Rechtvaardiging overheidsinterventie en instrumentkeuze

De overheid blijft verantwoordelijk[5] voor toezicht op de naleving van de gestelde kwaliteit- en veiligheidseisen voor de kwetsbare groep jonge kinderen in kinderopvangvoorzieningen, ook als deze door ouders zelf wordt georganiseerd en gefinancierd[6]. De versterkte ouderlijke verantwoordelijkheid bij OPC's komt tot uiting doordat in een OPC bepaalde kwaliteitseisen binnen de Wko voor en door OPC's zelf worden bepaald in een alternatief kwaliteitskader. De blijvende verantwoordelijkheid van de overheid bestaat eruit dat dit kwaliteitskader zal worden opgenomen in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (hierna: Besluit kwaliteit). De door de overheid gestelde beroepskwalificatieeis voor professionals in kindercentra zal bijvoorbeeld voor OPC's worden vervangen door een opleidingseis voor ouders, die de OPC's zelf invullen. De bepalingen voor oudercommissies en geschillencommissie zullen niet gaan gelden, omdat het karakter van een OPC, opvang van groepen kinderen door ouders, gebaseerd is op overleg, dat de functie van een oudercommissie op alternatieve wijze vervangt. Dit wordt vastgelegd in op de Wko gebaseerde lagere regelgeving. Hiermee wordt het kinderopvangstelsel aangepast om OPC's op te kunnen nemen in de Wko. In zowel kindercentra als OPC's is de houder verantwoordelijk voor het nakomen van de regelgeving, die op hen van toepassing is.

Dit wetsvoorstel vormt de basis voor het regelen van een aantal aanpassingen in de regelgeving onder de Wko. Er komt een alternatief kwaliteitskader voor OPC's, met regels die beter bij hen passen. Dit kwaliteitskader moet passen binnen de ruimte die de Wko de OPC's met dit wetsvoorstel biedt en moet toetsbaar zijn voor de GGD. De wettelijke vormgeving sluit zoveel mogelijk aan bij de systematiek van de Wko: er volgt opname van het kwaliteitskader in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen en de daarmee samenhangende ministeriële regelingen, ten behoeve van toezicht en handhaving.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en het daarmee samenhangende alternatieve kwaliteitskader zijn de OPC's, de gemeenten Utrecht en Amsterdam en hun GGD'en betrokken. Dit op verzoek van de G4, die een wijziging van de Wko, om OPC's daarin op te nemen, onderschrijft. De Gemeente Utrecht geeft aan in aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in nauw contact met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een succesvolle overgang naar de nieuwe wetgeving te willen bereiken. Daarnaast is er overleg geweest met de Vereniging voor Publieke gezondheid en Veiligheid (GGD-GHOR), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Belastingdienst/Toeslagen, Dienst uitvoering onderwijs (DUO)en de Inspectie van het Onderwijs (IvhO).

4. Gevolgen voor betrokkenen

Een nadrukkelijkere positie voor OPC's in de Wko

Er komt helderheid over de positie van de OPC's, doordat de regelgeving voor OPC's nader wordt uitgewerkt. Daarmee komt een einde aan de gedoogsituatie waarin de OPC's zich nu bevinden en kunnen de OPC's blijven voortbestaan.

De ouders van kinderen in een OPC zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving betrokken om de voortgang op het wetsvoorstel te bespreken en input te leveren voor de het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving. De OPC's raadplegen via algemene ledenvergaderingen van hun verenigingen alle andere betrokken ouders van de OPC's. Deze vertegenwoordiging heeft eveneens, in samenwerking met de OPC achterban, een voorstel gemaakt voor een alternatief kwaliteitskader. Dit is voorgelegd aan en goedgekeurd door hun achterban. Het wordt in samenwerking met het ministerie van SZW in regelgeving omgezet onder de Wko. Een AMvB hierover is thans in voorbereiding.

De OPC's krijgen binnen de Wko de ruimte om de kwaliteitseisen aan hun eigen inzicht aan te passen. De overheid blijft toezien op de veiligheid.

Het gevolg van dit wetsvoorstel zal zijn, dat ouders van kinderen die worden opgevangen in een OPC meer ruimte krijgen om bepaalde kwaliteitseisen naar eigen inzicht vorm te geven binnen de kaders van de Wko. Het biedt daarmee ruimte aan een breder gevoelde maatschappelijke behoefte om op verantwoorde wijze opvang te bieden aan kinderen, voor ouders die kiezen voor een OPC. Het alternatieve kwaliteitskader van de OPC's wordt in afstemming met het ministerie opgenomen in de op de Wko gebaseerde lagere regelgeving.

---

[5] Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, art. 3. De overheid moet het welzijn van alle kinderen bevorderen en houdt toezicht op alle voorzieningen voor de zorg en bescherming van kinderen.
[6] Zie de analogie met de privaat gefinancierde particuliere onderwijsinstellingen.

Geen recht op kinderopvangtoeslag voor ouders in een OPC

Een gevolg van dit wetsvoorstel is, dat de ouders van kinderen in een OPC de OPC zelf financieren zonder recht op kinderopvangtoeslag. Dat komt voort uit de eigen verantwoordelijkheid van ouders voor de kwaliteit in combinatie met het niet kunnen toepassen van de beroepskwalificatie-eis op ouders die in een OPC kinderen in groepsverband opvangen.

De OPC's geven aan dat zij het positief waarderen, dat het voortbestaan van OPC's binnen de Wko mogelijk wordt gemaakt. Tegelijkertijd zijn ze van mening, dat recht op kinderopvangtoeslag voor OPC-ouders moet blijven bestaan. Regelvrijheid in combinatie met toeslag is geredeneerd vanuit het belang van het gesubsidieerde stelsel van kinderopvang als geheel, geen mogelijkheid. Een tegemoetkoming aan de OPC's om regelvrijheid met toeslag mogelijk te maken, leidt tot uitholling van het draagvlak voor de kwaliteitsregels binnen de kinderopvangsector. Dit zou ook haaks staan op de inspanningen binnen de professionele kinderopvangsector om te komen tot kwaliteitsverbetering en verbetering van de handhaafbaarheid van de kwaliteitsregels. Ook het signaal van de Belastingdienst dat elke variant met toeslag fraudegevoelig is, is hierin meegewogen. In dit wetsvoorstel krijgen de OPC's daarom erkenning buiten het toeslagstelsel en binnen de Wko. De OPC's hebben aangegeven deze mogelijkheid 'second best' te vinden.

Toezicht op een alternatief kwaliteitskader

Het alternatief kwaliteitskader moet zodanig aansluiten bij de huidige werkwijze van de GGD, dat dit niet leidt tot een verzwaring van de bestaande last en routines voor toezicht en handhaving. Het door de OPC's en de GGD Utrecht (namens de G4) op te stellen alternatieve kwaliteitskader zal worden verwerkt in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen.

Verklaring omtrent het gedrag, continue screening en veiligheid

Nu zijn participerende ouders in een OPC al verplicht om in het bezit te zijn van een verklaring omtrent het gedrag. De participerende ouders van kinderen die worden opgevangen in de OPC's zullen, in het kader van de veiligheidseisen voor de kinderopvang, in de toekomst allen worden opgenomen in het personenregister voor continue screening. Op het terrein van de veiligheid is er geen onderscheid tussen de OPC's en de kindercentra.

Voorschoolse educatie (VE)

Voor OPC's is het op grond van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie niet mogelijk om VE aan te bieden.

Oudercommissie en geschillencommissie

Tenslotte maakt de sterke ouderbetrokkenheid in OPC's het instellen van een oudercommissie niet nodig. Een verplichting tot het instellen van een oudercommissie is daarom niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Dit geldt ook voor de behandeling van klachten of de aansluitplicht bij een geschillencommissie. Zo'n geschillencommissie past niet bij de aard van een OPC, omdat ouders in geval van klachten elkaar direct kunnen en moeten aanspreken.

Vrijwilligers en (beroepsgerichte) stagiaires

Voor andere personen dan ouders geldt, dat zij alleen boventallig aan de vaste formatie van ouders op een groep kunnen staan. Voor stagiaires gelden bovendien richtlijnen die sectororganisaties (Calibris[7]) hebben opgesteld. Dit kan er in de praktijk op neerkomen dat OPC's niet geschikt zijn voor het begeleiden van stagiaires die opleidingen volgen die gericht zijn op de professionele kinderopvang.

5. Internetconsultatie

Op de internetconsultatie zijn enkele reacties gekomen: twee reacties van individuele houders en één gezamenlijke reactie van de OPC's.

De OPC's geven aan het niet rechtvaardig te vinden dat ouders van kinderen in OPC's niet voor toeslag in aanmerking komen en pleiten hier alsnog voor. Dit punt is niet overgenomen in het wetsvoorstel.

De OPC's zijn van mening dat de bepaling voor informatieplicht aan ouders in de Wko niet passend is

[7] http://www.calibris.nl/Beroepspraktijk/Erkennen/Erkenningsregelingen/Erkenningscriteria-voor-onderwijsleerbedrijven

voor hun situatie. Het wetsvoorstel is niet aangepast. Dit punt komt aan de orde bij de onderliggende lagere regelgeving. Daarin wordt de mogelijkheid geboden dat de OPC's, zelf de informatie naar ouders vormgeven in bij OPC's passende communicatie.

De OPC's maken zich zorgen of de delegatiebepaling in de Wko hun ruimte tot een eigen kwaliteitskader niet zal overrulen. De OPC's willen erop vertrouwen dat opname van de delegatiegrondslag voor een alternatief kwaliteitskader in de Wko, ook daadwerkelijk betekent, dat een alternatief kwaliteitskader in de onderliggende regelgeving gestalte krijgt. Dit wetsvoorstel is de basis om deze OPC wens vorm te geven. Zoals gesteld zal het alternatief kwaliteitskader wel nader worden geregeld rekening houdend met de praktijk bij de OPC's.

Uit de internetconsultatie is eveneens gebleken dat een tweetal ondernemers de kosten van het mogelijk maken van OPC's te hoog vindt gelet op het aantal kinderen dat in OPC's wordt opgevangen. Ook wensen zij een gelijk speelveld in de kinderopvang. Het wetsvoorstel is hierop niet aangepast, omdat beide punten bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn meegewogen.

6. Uitvoeringstoetsen

Uitvoeringstoets VNG

De VNG vindt het wetsvoorstel verder gaan dan nodig is om tegemoet te komen aan de wensen van de OPC's. Zij vinden de verantwoordelijkheidverdeling 'overheid-houder' in de toelichting onduidelijk. In deze memorie van toelichting is verduidelijkt dat de veiligheid van de opvang de verantwoordelijkheid blijft van de houder en dat de overheid toezicht houdt op de naleving van de gestelde kwaliteit- en veiligheidseisen. Verder vraagt de VNG om verduidelijking van de rol van stagiairs en acht zij overgangsrecht noodzakelijk. Met betrekking tot stagiairs is de memorie van toelichting aangevuld. Er is overgangsrecht opgenomen in het wetsvoorstel voor de reeds bestaande ouderparticipatiecrèches.

Uitvoeringstoets GGD-GHOR

De GGD-GHOR vreest toename van de regeldruk door het wetsvoorstel. De GGD-GHOR deelt de zorg van de VNG over de verantwoordelijkheidsverdeling 'overheid-houder'. De GGD-GHOR pleit voor een brede visie op het publieke belang van kinderen en kinderopvang, in allerlei opvangsituaties. Zij vinden dat de praktijk van organisaties die werken met kinderen gebaat is met duidelijke kaders over verantwoordelijkheidsverdelingen.

Op het punt van de veronderstelde regeldruk is het wetsvoorstel niet aangepast, omdat in de voorgestelde uitvoering de inspectieroutines niet wijzigen. De Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) in het LRKP zal dus ook niet worden aangepast. Voor de andere eisen voor OPC's wordt een praktische oplossing beoogd. De GGD-GHOR zal worden betrokken bij de onderliggende lagere regelgeving. Voor de OPC's en OPC-ouders zal de regeldruk door dit wetsvoorstel afnemen, omdat de meer op maat gemaakte regels, voortvloeiend uit het wetsvoorstel, beter zullen aansluiten bij hun praktijk en het recht op kinderopvangtoeslag vervalt.

Uitvoeringstoets DUO

DUO geeft aan geen punten te zien die aanpassing van het wetsvoorstel vragen. Wel moet bij de onderliggende lagere regelgeving rekening worden gehouden met de mogelijkheden en kosten verbonden aan aanpassing van het LRKP.

Uitvoeringstoets Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, en wijst er tegelijkertijd op dat de regelgeving voor een beperkt aantal OPC's de Wko ingewikkelder maakt. De Belastingdienst wijst op de eenmalige consequenties van implementatie van het wetsvoorstel voor hun organisatie waar het gaat om inzet, zorgvuldige en tijdige communicatie naar de ouders (dat voor hen het recht op kinderopvangtoeslag stopt). De Belastingdienst vraagt ook aandacht voor de de registratie in het LRKP in relatie tot fraude en oneigenlijk gebruik, wanneer het LRKP in het kader van het wetsvoorstel niet adequaat wordt aangepast. Daarom komt de Belastingdienst met een aantal randvoorwaarden voor o.a. de vormgeving van OPC's in het LRKP, waarmee rekening gehouden moet worden in de regelgeving. De eenmalige kosten van invoering van het wetsvoorstel kunnen binnen de bestaande bezetting worden opgevangen. Wel heeft de Belastingdienst een half jaar tijd nodig voor een zorgvuldige implementatie van het wetsvoorstel. Daarna vervalt voor de Belastingdienst de bemoeienis met de OPC's.

De randvoorwaarden die de Belastingdienst stelt worden meegenomen bij de uitwerking van de onderliggende lagere regelgeving, de voorbereiding van de implementatie en de opdrachtverlening

aan DUO om het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) aan te passen.

7. Vormgeving[8]

Het wetsvoorstel geeft ruimte aan OPC's om binnen de Wko zelf kwaliteitseisen in een alternatief kwaliteitskader vorm te geven. De betrokken GGD'en van de Gemeente Utrecht en de Gemeente Amsterdam zullen het alternatieve kwaliteitskader toetsen op de mogelijkheden voor toezicht. Op grond van de delegatiegrondslagen in de Wko zal dit alternatieve kwaliteitskader worden neergelegd in het Besluit kwaliteit en de daarmee samenhangende ministeriële regelingen. Dit is anders voor eisen die op basis van de Wko worden gesteld aan de veiligheid in OPC's. Daarvoor blijven de eisen van kracht, die ook gelden voor kindercentra en peuterspeelzalen. De uitwerking van de veiligheidseisen is opgenomen in het Besluit kwaliteit en de daarmee samenhangende ministeriële regelingen. Het uitgangspunt bij de delegatiebepaling is dat het vast te stellen alternatief kwaliteitkader tot stand zal komen in overleg met de OPC's. Wanneer dit alternatief kwaliteitskader niet of niet op alle punten wordt ingevuld, kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het kader zelf invullen.

De OPC's blijven vermeld in het LRKP in het onderdeel register kinderopvang. Op dit moment staan de OPC's nog als kindercentra vermeld. Dit wordt veranderd in de vermelding OPC. Deze vermelding wordt in het LRKP zodanig vormgegeven, dat voor ouders en de Belastingdienst/Toeslagen inzichtelijk is dat de kosten voor opvang in een OPC niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de vorm van kinderopvangtoeslag, omdat niet aan alle daarvoor geldende kwaliteitseisen wordt voldaan.

Zoals ook het geval kan zijn bij kindercentra en peuterspeelzalen, hebben OPC's in de praktijk de rechtsvorm van een vereniging en zijn zij als zodanig ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Dit wetsvoorstel verandert op dit punt niets. Bij eventuele sancties wordt de vereniging als rechtspersoon aangeschreven. Bij een OPC kan dit het verenigingsbestuur zijn, als de rechtspersoon een vereniging is. De houder van een OPC is degene, die als bestuurder bij de Kamer van Koophandel staat ingeschreven. Zij zijn dus ook op dit moment al aanspreekpunt bij boetes of inzake de meldcode. De leden van het bestuur zullen allen aan de VOG plicht moeten voldoen in hun hoedanigheid als bestuurslid en ook omdat zij allen als ouder werkzaam zijn in de OPC. De vereniging is ook verantwoordelijk voor het aanstellen van een vertrouwenspersoon volgens de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook op dat punt wordt niet afgeweken van de huidige situatie en de bepalingen zoals die gelden voor kindercentra en peuterspeelzalen.

8. Regeldruk en kosten

Met dit wetsvoorstel wordt geen extra regeldruk voorzien. In de voorgestelde uitvoering wijzigen de huidige inspectieroutines niet significant, omdat ook nu al rekening wordt gehouden met aangepast toezicht in de OPC's op bepaalde kwaliteitseisen. Tegelijkertijd vallen een aantal bepalingen uit de toezichtroutine, namelijk bepalingen die in relatie staan tot het ontbrekende recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met kinderen in OPC's. De wijzigingen ten aanzien van inspectierapporten kunnen handmatig en procedureel worden verwerkt, zolang er geen sprake is van grote toename van het aantal OPC's.

De kosten voor aanpassing van het LRKP zijn door DUO geraamd op ongeveer € 50.000,–. Dit betreft kosten voor de aanpassingen van het systeem. De kosten en eventuele onvoorziene meerkosten kunnen geheel worden gefinancierd vanuit de algemene middelen, die jaarlijks door het ministerie aan DUO beschikbaar worden gesteld voor onderhoud en aanpassing van het LRKP en worden budgetneutraal opgelost.

Het wetsvoorstel heeft geen consequenties voor de begroting, daarom is de financiële paragraaf summier. Het gaat om 6/7 OPC's en er is naar gestreefd om kosten en regeldruk zo laag mogelijk te houden. De regeldruk voor ouders en OPC's wordt lager, terwijl die van de uitvoeringsinstanties nagenoeg gelijk blijft in relatie tot de huidige gedoogpraktijk. De fraudeaspecten van toeslag voor OPC's zijn in de brede verkenning onderzocht en zijn beschreven in de genoemde brief van 5 maart 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Een fraudetoets op dit wetsvoorstel is niet uitgevoerd, omdat er in dit wetsvoorstel geen sprake is van toeslag voor de OPC's en toeslagfraude dan niet aan de orde is.

[8] Er is geen rekening gehouden met het wetsvoorstel dat beoogt een personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk tot stand te brengen, omdat het uitgangspunt is dat dat wetsvoorstel later in werking zal treden dan het onderhavige wetsvoorstel. Andersom zal in dat wetsvoorstel dus wel rekening moeten worden gehouden met het onderhavige wetsvoorstel.

Artikelsgewijs

Voorgesteld wordt om de regeling van de OPC's op te nemen in hoofdstuk 1 van de Wko en tevens artikel 1.57, dat ook nu al betrekking heeft op OPC's, aan te passen en uit te breiden. De onderdelen van hoofdstuk 1 die betrekking hebben op de kwaliteit, het toezicht en de handhaving van de kinderopvang worden grotendeels van overeenkomstige toepassing op de OPC's, met als belangrijkste uitzonderingen de bepalingen met betrekking tot VVE, de oudercommissie en de geschillencommissie. Afdeling 2 van hoofdstuk 1, die betrekking heeft op de kinderopvangtoeslag, krijgt geen toepassing voor OPC's. Dat wil zeggen dat ouders die kosten maken voor ouderparticipatieopvang in een OPC geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag.

Artikel I, onderdeel A

In artikel 1.1 van de Wko worden een aantal begripsomschrijvingen opgenomen, die specifiek betrekking hebben op OPC's, namelijk die van de geregistreerde OPC, de OPC, de ouderparticipatieopvang en de participerende ouder.
Anders dan in een kindercentrum, zijn in een OPC de ouders verantwoordelijk voor de opvang in plaats van bezoldigde beroepskrachten. Ouderparticipatieopvang vindt plaats door ouders, de zogenoemde participerende ouders. Daarnaast kunnen stagiairs en vrijwilligers 'boventallig', dat wil zeggen naast de participerende ouders, op de groep staan. De OPC's worden als OPC's (en dus niet als kindercentrum) geregistreerd in het register kinderopvang (zie ook de wijziging van artikel 1.46 in artikel I, onderdeel D).
De begripsomschrijvingen van college, houder en kindercentrum worden technisch aangepast, waarbij bij de laatstgenoemde begripsomschrijving expliciet wordt gemaakt dat onder een kindercentrum geen OPC wordt begrepen.

Artikel I, onderdelen B tot en met G

Voor de aanvraag en registratie van OPC's gaat dezelfde procedure gelden als voor kindercentra. De daarop betrekking hebbende artikelen van hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 1, van de Wko worden daartoe technisch aangepast. Uitgangspunt is dat OPC's worden geregistreerd in het register kinderopvang, onderdeel van het LRKP, maar daarbij worden voorzien van de vermelding 'OPC'. De registratie van de OPC's in het register kinderopvang zal worden uitgewerkt in het Besluit registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op grond van artikel 1.47b, tweede lid, van de Wko.

Artikel I, onderdeel H

Aan artikel 1.49 van de Wko wordt een vierde lid toegevoegd. Dit lid heeft dezelfde strekking als het eerste en tweede lid van artikel 1.49, die betrekking hebben op de houders van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang. In het voorgestelde vierde lid is een globale norm opgenomen, waaraan houders van OPC's zelf, met inachtneming van de wet, invulling moeten geven. Bij de vormgeving van de ouderparticipatieopvang geldt het welbevinden van kinderen als richtsnoer. Het artikel geeft de houder van de OPC daarmee enerzijds een kader waarbinnen hij de organisatie van de OPC vorm geeft en anderzijds ruimte om flexibel om te gaan met veranderingen in het veld.

Artikel I, onderdelen I tot en met P

Voorgesteld wordt om ten aanzien van de risico-inventarisatie (artikel 1.51), de meldcode (artikel 1.51a), de meldplicht (artikel 1.51b en 1.51c), de administratie van gegevens (artikel 1.53), de informatieverstrekking aan ouders (artikel 1.54b) en de voertaal (artikel 1.55) hetzelfde voor OPC's te laten gelden als voor kindercentra. De daarop betrekking hebbende artikelen van hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2, van de Wko worden daartoe technisch aangepast.

Artikel I, onderdeel Q

Voorgesteld wordt om artikel 1.57 van de Wko, dat ook nu al betrekking heeft op OPC's, aan te passen en uit te breiden. Het voorgestelde artikel 1.57, eerste en tweede lid, komt grotendeels overeen met artikel 1.50, eerste en tweede lid, van de Wko dat betrekking heeft op de houders van kindercentra.

Het eerste lid komt erop neer dat de houder van een OPC de ouderparticipatieopvang zodanig organiseert en zodanig doet uitvoeren met participerende ouders en materiële middelen en een zodanig pedagogisch beleid voert, dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de ouderparticipatieopvang verantwoord zal zijn. De verantwoorde ouderparticipatieopvang is dus mede het product van de wijze waarop de houder het proces van ouderparticipatieopvang organiseert en vormgeeft. Aldus wordt gestalte gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de houder van de OPC. Daarbij

is de houder van de OPC gehouden in ieder geval ook aandacht te besteden aan aantal participerende ouders in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de groepsgrootte en de opleiding van de participerende ouders.

In het tweede lid is een delegatiegrondslag opgenomen. De nadere regels die betrekking hebben op de veiligheid, de gezondheid, de accommodatie, de inrichting van de ruimte die bestemd is voor ouderparticipatieopvang en de beschikbare ruimte, zullen worden bepaald door de Minister en zullen zo dicht mogelijk aansluiten bij de desbetreffende nadere regels voor kindercentra. Ten aanzien van de nadere regels die betrekking hebben op de kwaliteit, en meer in het bijzonder de opleiding waaraan de participerende ouders voldoen, het aantal participerende ouders en in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, het aantal uren dat de participerende ouder aanwezig is op de ouderparticipatiecrèche, de groepsgrootte, het pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk, krijgen de ouders van de OPC's de ruimte die zelf in te vullen. Deze regels moeten wel passen binnen het kader van de Wko en het moeten voor de GGD-en de mogelijkheid bieden voor toezicht en handhaving. De regels die betrekking hebben op de kwaliteit worden vervolgens ten behoeve van het toezicht en de handhaafbaarheid door de Minister opgenomen in het Besluit kwaliteit en de daarmee samenhangende ministeriële regelingen. Indien de OPC's niet kunnen komen tot een toetsbaar alternatief kwaliteitskader dat in lijn is met de bepalingen voor OPC's in de Wko, zal de Minister op grond van de delegatiegrondslag alsnog zelf invulling geven aan de kwaliteitseisen voor OPC's.

De verplichting van de participerende ouders om een verklaring omtrent gedrag te hebben staat nu al in artikel 1.57, tweede tot en met vijfde lid.

Opleiding van de participerende ouders

De OPC's kunnen voorstellen doen voor nadere regels voor wat betreft opleiding en training van de participerende ouders, in relatie tot veiligheid, zoals bijvoorbeeld eerste hulp bij ongelukken en pedagogisch beleid.

Groepsgrootte en aantal participerende ouders en vrijwilligers in relatie tot aantal kinderen

Eisen ten aanzien van de groepsgrootte zijn van groot belang. Immers, de omvang en stabiliteit van de groep en de beschikbaarheid van een participerend ouder per vastgesteld aantal kinderen, behoren tot de voornaamste factoren die de kwaliteit van de opvang bepalen in termen van het belang van het kind (naast onder meer de vakbekwaamheid van de participerende ouder). Voorstellen voor nadere regels voor de OPC's omtrent deze eisen zijn derhalve noodzakelijk om het bestaande kwaliteitsniveau in ieder geval te handhaven. Tegelijk is er ruimte nodig voor pedagogische vernieuwing, voor zover dit aantoonbaar in het belang van het kind is.
Mede gelet op de aard van de ouderparticipatieopvang, geldt als uitgangspunt dat stagiairs en vrijwilligers slechts boventallig mogen worden toegevoegd aan de vaste formatie van participerende ouders.

Het aantal uren opvang dat een participerende ouder verzorgt

Het aantal uren dat een participerende ouder opvang verzorgt op de ouderparticipatiecrèche moet in relatie worden gezien tot het aantal uren dat zijn kind in de OPC wordt opgevangen.

Pedagogisch beleid en pedagogische praktijk

In OPC's speelt, net als in kindercentra, het pedagogisch beleid een centrale rol bij de kwaliteit. In de eerste jaren van de ontwikkeling van het kind wordt de basis gelegd voor zowel cognitieve als sociale vaardigheden, maar bijvoorbeeld ook voor motorische vaardigheden, zelfvertrouwen en besef van normen en waarden. Onderzoek[9] laat zien dat opvang van hoge kwaliteit kinderen extra ontwikkelingsmogelijkheden kan bieden, terwijl opvang van lage kwaliteit negatieve effecten heeft op de ontwikkeling van kinderen. In dat licht bezien is het van groot maatschappelijk belang dat de ouderparticipatieopvang voldoet aan kwaliteitseisen die een goede kwaliteit waarborgen.
Bij pedagogisch beleid gaat het om de visie op en het handelen inzake de verzorging van kinderen, over datgene wat daadwerkelijk wordt geboden aan de kinderen en hoe er met de kinderen wordt omgegaan. Het pedagogisch beleid dient te leiden tot verantwoorde ouderparticipatieopvang, dat wil zeggen ouderparticipatieopvang waarbij sprake is van:

1) het bieden van voldoende veiligheid voor het kind, waaronder het omgaan met gebeurtenissen die het kind betreffen (zoals in geval van ziekte, overlijden, ontwikkelingsproblemen); kinderen moeten zich 'thuis' voelen en zich kunnen ontspannen ('welbevinden');

[9] M. Riksen-Walraven, Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang, AUP, 2000.

2) het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om persoonlijke competentie, bijvoorbeeld in cognitief en motorisch opzicht, te ontwikkelen;
3) het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen voor het ontwikkelen van sociale competentie;
4) overdracht van normen en waarden, zoals het zich houden aan regels en het hebben van respect voor elkaar ('gewetensontwikkeling').

Net als in het gezin en op school kunnen deze randvoorwaarden verschillend worden ingevuld. Waar het om gaat is dat ten minste alle vier de voorwaarden worden vervuld. Teneinde de toezichthouder in staat te stellen het voldoen aan deze voorwaarden in de praktijk te toetsen, worden bovengenoemde aspecten uitgewerkt in het toezichtprotocol.

In het derde lid wordt artikel 1.50, derde tot en met elfde lid, van de Wko van toepassing verklaard op OPC's, met dien verstande dat het achtste lid uitsluitend van toepassing is op een persoon die als stagiair werkzaam is. Dit betekent dat de personen die werkzaam zijn bij een OPC, namelijk de houder van de OPC, de participerende ouders, vrijwilligers en stagairs, in het bezit moeten zijn van een verklaring omtrent het gedrag en continue gescreend worden.

Artikel I, onderdelen R tot en met V

Voor het toezicht op de naleving, gemeentelijk ingrijpen, geschillen, informatieverstrekking aan de GGD en aan de Minister en sancties bij of omtrent ouderparticipatiecrèches gaat hetzelfde gelden voor OPC's als voor kindercentra. De daarop betrekking hebbende artikelen van hoofdstuk 1, afdeling 4, paragrafen 1 en 2, van de Wko worden daartoe technisch aangepast.

Artikel I, onderdeel W

Het voorgestelde artikel 3.8l betreft een overgangsbepaling voor ouderparticipatiecrèches, die thans in het LRKP geregistreerd zijn als kindercentrum of peuterspeelzaal. Deze overgangsbepaling strekt ertoe dat de toezichthouder binnen 6 weken na een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip een onderzoek verricht. Dit tijdstip zal worden vastgesteld 6 weken voordat de wet in werking treedt. Als uit dat onderzoek blijkt dat inderdaad sprake is van een ouderparticipatiecrèche, draagt het college er vervolgens zorg voor dat de registratie als kindercentrum of peuterspeelzaal gewijzigd wordt in een registratie als ouderparticipatiecrèche. Als het college daartoe niet binnen 6 weken overgaat, is de minister, die ook verantwoordelijke is voor de verwerking van gegevens in het LRKP, bevoegd dit alsnog te doen.

Artikel II

Het in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht en de daarmee samenhangende bepalingen zullen 6 weken eerder in werking treden dan de rest van het wetsvoorstel Mede gelet hierop is bepaald dat de verschillende artikelen op verschillende momenten in werking kunnen treden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,